

こども大綱 中間整理へのパブリックコメント

2023年10月22日
安全な生徒指導を考える会

1 不適切な指導について加えるべき

① 「不適切な指導」について加えることを求める理由

令和4年12月、文部科学省作成の生徒指導に関する学校・教職員向けの基本書「生徒指導提要」が改訂されました。その中で、「教職員による不適切な指導等が不登校や自殺のきっかけになる場合もあることから、体罰や不適切な言動等が、いかなる児童生徒に対しても決して許されない」と、不適切な指導の具体例が掲載されました。

このことは法務省と文部科学省から、「令和4年度 人権教育及び人権啓発施策(年次報告)」として、国会にも報告されました。その後、令和5年3月29日付で文部科学省から各都道府県教育委員会等あての通知(*1)でも、「体罰のみならず、教員による児童生徒に対する暴言等の不適切な発言も許されないものであること。いたずらに注意や叱責を繰り返すなど児童生徒を精神的に追い詰めるような指導は、懲戒権の範囲を逸脱した行為としてあってはならない」と通知されました。

改訂された「生徒指導提要」には、こどもの権利条約の四つの原則(①差別の禁止②児童の最善の利益③生命・生存・発達に対する権利④意見を表明する権利)や、こども基本法の基本理念の趣旨等についても掲載されています。不適切な指導は、こどもの権利条約の四つの原則が守られていない深刻なこどもの権利の侵害です。日弁連の「意見書」(*2)の別紙「子ども大綱に取り上げるべき施策・事項」にも、学校における子どもに対する暴力、不適切な生徒指導の防止、救済」という項目があります。

「こども大綱中間整理」の「2 ライフステージ別の重要事項」(P23)には「こどもにとって、学校は単に学ぶだけではなく、安全に安心して過ごしなが、他者と関わりながら育つ、こどもにとって大切な居場所の1つ」とされています。こどもを不適切な指導から守っていくことをこども大綱に取り入れ、「こどもの最善の利益」、適切な教育を受けて成長し発達する権利に沿った施策をこども家庭庁など関係省庁間で連携し、実現していただきたいです。

*1 「令和3年度公立学校教職員の人事行政状況調査結果等に係る留意事項について (通知)」

*2 日弁連の「子どもの権利条約に基づくこども大綱の策定を求める意見書」(23年7月3日)

② 「不適切な指導」を入れてほしい箇所

◆p.5 28行目 こども・若者が過ごす場ごとの状況として、世帯構造、児童虐待、家族観の変化といった家庭をめぐる課題や、生徒指導上の課題の深刻化や教職員の多忙化・不足といった学校をめぐる課題

→こども・若者が過ごす場ごとの状況として、世帯構造、児童虐待、家族観の変化といった家庭をめぐる課題や、生徒指導上の課題の深刻化や教職員の多忙化・不足、**教員による体罰・不適切な指導**といった学校をめぐる課題

◆p.6 28行目 虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪・性暴力、災害・事故などから守られ、差別されたり孤立したり、貧困に陥ることなく、安全に安心して暮らすことができる。

→虐待、いじめ、**体罰・適切な指導**、経済的搾取、性犯罪・性暴力、災害・事故などから守られ、差別されたり孤立したり、貧困に陥ることなく、安全に安心して暮らすことかができる。

◆p.8 28行目 虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害からこどもを守る。→虐待、いじめ、**体罰・不適切な指導**、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害からこどもを守る。

◆p.9 6行目 虐待、いじめ、不登校、障害・医療的ケア児、非行、経済的困窮などを始めとする困難

な状況に置かれたこども・若者や乳幼児を含む低年齢のこども、ヤングケアラー、社会的養護経験者（いわゆるケアリーバー）、宗教二世など

→虐待、いじめ、**体罰・不適切な指導**、不登校、障害・医療的ケア児、非行、経済的困窮などを始めとする困難な状況に置かれたこども・若者や乳幼児を含む低年齢のこども、ヤングケアラー、社会的養護経験者（いわゆるケアリーバー）、宗教二世など

◆**p.10 32行目** こども・若者や家庭が抱える困難や課題は、様々な要因が複合的に重なり合って、いじめ、不登校、孤独孤立、非行といった様々な形態で表出するものであり、表出している課題への対処だけではなく、保護者への支援を始めとする成育環境や社会的養護への対応も含め、重層的にアプローチする。

→こども・若者や家庭が抱える困難や課題は、様々な要因が複合的に重なり合って、いじめ、**体罰・不適切な指導**、不登校、孤独孤立、非行といった様々な形態で表出するものであり、表出している課題への対処だけではなく、保護者への支援を始めとする成育環境や社会的養護への対応も含め、重層的にアプローチする。

◆**p.14 1行目** いじめ、児童虐待、性暴力等、こどもの権利侵害を許さないという意識を社会に浸透させるとともに、困難を抱えながら SOSを発信できていないこども・若者にアウトリーチするため、
→いじめ、**体罰・不適切な指導**、児童虐待、性暴力等、こどもの権利侵害を許さないという意識を社会に浸透させるとともに、困難を抱えながら SOSを発信できていないこども・若者にアウトリーチするため、

◆**p.32 11行目** 虐待、いじめ、不登校、障害・医療的ケア児、非行、経済的困窮などを始め、困難な状況に置かれたこども・若者や乳幼児を含む低年齢のこども、ヤングケアラー、社会的養護経験者など

→虐待、いじめ、**体罰・不適切な指導**、不登校、障害・医療的ケア児、非行、経済的困窮などを始め、困難な状況に置かれたこども・若者や乳幼児を含む低年齢のこども、ヤングケアラー、社会的養護経験者など

2 「(こども・若者の自殺対策)」(P19)に対する意見

◆**12行目** (7)こども・若者の自殺対策、犯罪などからこども・若者を守取組)ですが、こどもの自殺と性犯罪は発生するプロセスも介入方法も全く違うため、一つの項目にまとめるのではなく、分けて書くべきです。

◆**15行目** (こども若者の自殺対策)に関しては、「こどもの自殺対策に関する関係省庁連絡会議」で示された短期目標である「こどもの自殺対策緊急強化プラン」を中心に書かれています。短期目標だけではこどもの自殺対策は不十分です。中長期目標としてすべきことも書くべきです。

具体的には、以下の要素を加筆すべきです。

・SOS の受け止め方に関しては、こどもの友人だけでなく、こどもと関わりのある大人も正しい知識を身に着けられるよう取り組むことが求められます。

・大人はこどもよりも強い立場になってしまうことがあるため、大人がこどもを意図せず追い詰めないように、また、追い詰めてしまった際に速やかにこどもの安全を確保できるように、知識と対応力を身につける必要があります。

・こどもの自殺は、現状では、警察庁、厚生労働省、文部科学省が集計しています。それぞれの目的で行われるため、十分に調査・検証する制度ではありません。こどもの自殺に関して再発防止をしていくためには、個々の自殺事案の要因や背景を十分に調査・検証する仕組みが必要です。

・こどもの自殺の把握、原因調査、分析および再発防止体制の整備を行うこと、その方針をこども大綱に明記すべきです。また、こどもの自殺の把握、原因調査については、学校・教育委員会の隠ぺいを

禁止し、迅速性・中立性・客観性・透明性の保たれた第三者調査の体制を整備する必要があります。

・精神科医など自殺の専門家による心理学的剖検の再開も検討すべきです。

・「遺された子ども」には親を亡くした遺児だけでなく、自殺した子どもの兄弟姉妹や学校の同級生などもいます。子どもの自殺の背景にいる「遺された子ども」の支援として、学校の事後対応が適切になされることや安心して気持ちを表出できる相談先の確保などを進めていく必要があります。

・自殺未遂をした子どものケアや調査の仕組みが十分ではないため、整備していく必要があります。

・岸田雪子氏の意見書(以下に抜粋あり)にも書かれている通り、自殺は子どもの権利が侵害され、介入も救済もされなかった結果であると考えられます。子どもの自殺対策に、子どもの権利の視点を加筆すべきである。さらに、子どもが権利を脅かされた時に救済できる手段を用意し、子どもに積極的に発信していくことも加えるべきである。

2023年7月25日 子ども家庭審議会 基本政策部会 第5回「子ども大綱」における『基本的な施策』への意見書 岸田雪子

○自殺の予防 子ども基本法に基づき権利擁護を考えたとき、命をたつまでに子どもの権利が侵害され、介入も救済もなされない自殺は、子ども大綱の中で重大な事態として捉えなければならない。日本では15歳以上の死因のうち半数を自殺が占め、死因の第一となっていることは危機的である。自殺事案の検証によれば、サインが発信されている場合も多く、未遂行為が見られたり、死にたいとつぶやいたり、周囲が気づいているものの関わり方がわからなかったというケースもある。文科省は自殺の危険因子、サイン、対応の原則としてTALK(心配していると伝える、どんな時に死にたいと思ってしまうと尋ねる。気持ちを傾聴する。安全を確保する、一人にしない)を示しているが、こうした情報が学校現場や、保護者に共有されることが肝要である。前記「生きる科」を提案しているが、命と権利を守ることを学び、その権利が脅かされた時に、救済できる手段が、子どもにとってわかりやすく、アクセスしやすい形で日常の中にあることは重要である。

3.「(犯罪被害、事故、災害から子どもを守る環境整備)」(P20)に対する意見

◆9行目 「事故」は何を指すのか曖昧であるため、「交通事故」や「学校事故」と明確にする必要があります。その上で、「学校事故」は以下のように独立させるべきです。

◆18行目 CDR は子どもの死を無駄にしないために、子どもの死因を究明する制度です。「子どもの自殺対策緊急強化プラン」でも「CDRの体制整備に必要な検討を進める」と書かれている通り、子ども大綱でも、事故・災害だけでなく、子どもの自殺を含めた、亡くなった子どもの全件調査も究明の対象とすべきです。

不適切な指導を背景とした自殺などは、学校や設置者が積極的に調査をせずに「原因不明」としてしまふことがあります。亡くなった子どもの声を第三者的立場で聴き、二度と同じ理由で自殺するほど苦しんでしまう子を出さないためにも、現行のモデル事業からCDRを推進していく必要があります。

4.「(子どもが安心して過ごし学ぶことのできる質の高い公教育の再生等)」(P23)に対する意見

◆15行目 学校における働き方改革や処遇改善、指導・運営体制の充実の一体的推進、1人1台端末の活用などを進め、教職員が本来求められる役割に対してその力を存分に発揮できるようにしていく。

→「**体罰・不適切指導に頼らない教育的効果のある指導の徹底**」を加筆すべきです。

◆22行目 将来にわたり子ども・若者がスポーツ・文化芸術に継続して親しむことができるよう、地域の実情に応じて、部活動の地域連携や地域クラブ活動への移行に向けた地域のスポーツ・文化芸術環境の整備を進める。

→「**部活動の地域移行後も、子どもの心身の安全が確保されるよう体制整備する**」を加筆すべきです。

5.「いじめ防止(不登校の子どもへの支援)(高校中退の予防、高校中退後の支援)」(P24) 付近に、以下の項目を追加すべき。

◆(体罰・不適切な指導の防止)

改訂された「生徒指導提要」には、「体罰・懲戒・不適切な指導」という項目があります。この点は改訂前にはなかった点であり、「いじめ防止」や「不登校の子どもへの支援」と同様に、独立した項目として挿入すべきです。また、体罰の実態調査はすでにされていますが、暴力を伴わない不適切な指導の実態調査や分析についても、今後は実施していくことが求められます。

教育的根拠のある安全な生徒指導が現場で徹底されるとともに、教職員のみならず、子ども自身とその保護者も不適切な指導への知識を身に付けていけるよう啓発していく必要があります。さらに、不適切な指導を想定した相談先の確保、調査・分析や再発防止の検討ができる仕組みを整備することが求められます。

◆(地域スポーツでの体罰・不適切な指導の防止)

部活動の地域移行かが叫ばれています。学校内で行われる部活で、かつ、学校の教職員が監督や指導員をする場合であれば、学校教育法による体罰禁止が適用されます。しかし、地域移行によって民間人等が部活動の監督や指導員をした場合、場合によっては刑法の対象になりますが、すべてをカバーできません。不適切な指導に至っては拘束されない可能性があります。そのため、地域移行後の監督や指導員も、体罰・不適切な指導を禁止することが求められます。

◆(いじめや体罰・不適切な指導等による後遺症へのケア)

いじめや不適切な指導等は、その時だけ傷つくものではなく、いじめや不適切な指導が止まったり、加害者側が反省したとしても、その傷が癒やされないことがあります。中には、学齢期だけでなく、数年、数十年に渡りトラウマとなるほどの後遺症が残ることがあります。精神疾患を抱えたり、社会的ひきこもりになる場合もあります。そのため、後遺症の視点を持ち、実態調査や分析、ケアが必要になります。

6.直接、不適切な指導とは関係ないが、関連する項目で加筆すべき点

1 「(子どもが安全に安心してインターネットを利用できる環境整備)」(P19 23行目)

2017年10月に発覚した男女9人殺害事件(座間事件)では、Twitter(現在のX)で「死にたい」とつぶやく子ども・若者たちが殺害されました。それ以前にも、自殺系サイトを介して、見知らぬ人々が集い、複数で自殺するなどの事件が起きています。こうした点も見れば、インターネットは死にたい人々を結びつけたり、殺人のきっかけを作る場です。しかし、SNSで「死にたい」「消えたい」とつぶやく子ども・若者たちは多く、つぶやくだけでストレス解消となったり、同じ境遇の人々が集い励ましあったり、相談相手が見つかったりもします。インターネットはネガティブな面が目立つものの、ポジティブな面も考慮すること。その上で単純な規制をすべきではなく、自助的な効果もあることにも目を向けるべきです。

2 「(居場所づくり)」(P23)

23年7月には、小倉子ども政策担当大臣(当時)がトー横地区(TOHO シネマズの横の意味で、通称。トー横と呼ばれています。現在は、シネシティ広場を含めている)を視察しました。その際、記者からの取材で、月内に居場所の実態調査をすと述べました。トー横は、虐待、いじめ、教職員による体罰・不適切な指導のほか、具体的な被害がなくても、友達がいないなどで居場所のなさを感じている子ども・若者が集まってきます。そこに集まる子ども・若者たちは数ヶ月単位で変わります。トー横に関わる大人たち、NPO 法人を含む、支援団体も様々です。そのため、実態調査は継続的にすべきです。

以上